



AJUSTE ESTRUCTURAL

El Banco Mundial (BM) implementó en 1979 los préstamos de ajuste estructural como una medida transitoria destinada a los países en desarrollo que afrontaban problemas en su balanza de pagos o tenían un gran endeudamiento externo. Desde principios de la década del ochenta, algunos de los países más influyentes, en particular EE.UU., Alemania y el Reino Unido, promovían la reestructuración económica desde un enfoque en el que esta era vista como un prerrequisito para mejorar el bienestar social. En parte como resultado de estas presiones, el ajuste estructural se transformó, hasta nuestros días, en un elemento central como condición para el otorgamiento de préstamos del BM. A partir de la crisis de la deuda en 1982, un grupo cada vez más numeroso de países en desarrollo altamente endeudados no tuvieron más alternativa que adoptar los Programas de Ajuste Estructural (PAE), contrayendo préstamos que imponían condiciones económicas y políticas muy inflexibles. Los PAE eran diseñados, según el BM, para reestructurar las economías “mal ajustadas” de los países en desarrollo lo que, supuestamente, establecería las bases para futuras mejoras en el bienestar social.

En los primeros años del ajuste, la condicionalidad más importante, previa a la aprobación de los PAE, exigía que el país receptor

aceptara y adoptara medidas de “estabilización” promovidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Por lo general, la CONDICIONALIDAD de la estabilización requería alcanzar metas de crecimiento impulsadas por el incremento de las exportaciones (a menudo exportaciones agrícolas a expensas de la agricultura de subsistencia), recortar el gasto público, limitar el endeudamiento, devaluar la moneda, privatizar organismos estatales y liberalizar la economía, entre otras medidas. Los resultados directos e indirectos de muchas de estas medidas afectaron negativamente a los pobres. Hacia mediados de la década del ochenta ya había una creciente crítica al papel de los PAE. Estudios como el de UNICEF, titulado “Ajuste con rostro humano” (Cornia et al., 1988), reflejaban este cuestionamiento en un momento en que el BM comenzaba a escuchar esas críticas.

En 1990, el BM publica el *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, demostrando un renovado interés por la pobreza. El informe reconoce las consecuencias negativas del ajuste sobre los pobres e impulsa proyectos antipobreza focalizados en la protección de los más pobres en el corto plazo, pero en combinación con una política de reactivación económica que buscaba aumentar la producción y reducir de los costos de la mano de obra. A lo largo de la década del noventa, muchas críticas mostraban que desde la aplicación de los PAE no se observaba ningún progreso en las metas de reducción de la pobreza (ver Woodward, 1992) ni en la reactivación económica, ni tampoco una reducción significativa en la deuda externa de los países, especialmente en el África Subsahariana. El pronunciamiento de la Conferencia de Iglesias de Todo África refleja esta preocupación: “los efectos desastrosos del pago de la deuda africana deben ser comparados a una guerra de baja intensidad que ocasiona muerte, hambre, desnutrición, enfermedad, desempleo, falta de vivienda, pérdida de la dignidad y de la estima personal de millones de niños, mujeres y hombres, jóvenes y ancianos”.

BIBLIOGRAFÍA

- Cornia, A.; Jolly, R. y Stewart, F. (eds.) 1988 *Adjustment with a human face* (Oxford: Clarendon Press).
- Mihevic, J. 1995 *The market tells them so: the World Bank and economic fundamentalism in Africa* (Londres: Zed Books).
- Mosley, P.; Harrigan, J. y Toye, J. 1995 *Aid and power* (Londres: Routledge) Vol. I.
- Woodward, D. 1992 *Debt, adjustment and poverty in developing countries* (Londres: Save the Children).

ANÁLISIS DE PRUEBAS DE MEDIOS (*MEANS-TESTING*)

Los análisis de pruebas de medios se utilizan para identificar individuos y hogares con bajos ingresos o recursos limitados, a fin de comprobar su elegibilidad para el acceso a un beneficio. Las pruebas de medios han sido extensamente criticadas debido a las siguientes razones:

- Tienen una cobertura limitada, dado que dichos beneficios por lo general no llegan a las personas a las que supuestamente deberían llegar (Van Oorschot, 1995).
- Reproducen la TRAMPA DE LA POBREZA.
- Estigmatizan, al identificar gente pobre que depende de la asistencia (ESTIGMA).

BIBLIOGRAFÍA

Spicker, P. 1993 *Poverty and social security* (Londres: Routledge).

Van Oorschot, W. 1995 *Realizing rights* (Aldershot: Avebury).

ÁREAS CON PRIVACIONES

Según Macintyre (1997), en la literatura anglosajona, las denominadas áreas con privaciones tienen al menos tres significados diferentes:

- Uno referido a la composición social del área. En este caso, una zona es considerada con privaciones si contiene un alto número de personas pobres. Aquí el efecto de segregación espacial se debe exclusivamente a la concentración de pobres en esta zona.
- Otro vinculado a los efectos que produce la estigmatización social. La concentración de población pobre en una zona ejercerá influencias colectivas más allá de las condiciones individuales de las personas. Por ejemplo, puede ser difícil encontrar empleo si se vive en un territorio con privaciones, dados los prejuicios de los empleadores contra las personas provenientes de áreas pobres.
- El tercero se refiere a la provisión de bienes públicos y/o a las condiciones medioambientales. En este caso, se considera que una zona tiene privaciones o es necesitada porque carece de infraestructura (caminos, hospitales, escuelas, bibliotecas, etc.), o porque está afectada por altos niveles de contaminación (Bramley, 1997).

Estos tres significados sobre las zonas con privaciones son independientes y distintos, aunque se confunden con frecuencia (Lee et al., 1995).

La noción de áreas con privaciones ha sido criticada como un claro ejemplo de lo que se denomina una “falacia ecológica”, es decir, una generalización de características propias de la situación de ciertos individuos a la totalidad de los conjuntos habitacionales (Bulmer, 1986). En contraposición, existe una perspectiva que sostiene que las zonas geográficas tienen características distintivas y patrones de comportamiento que se organizan espacialmente. Según este enfoque, esas características afectan a todos los residentes (no sólo a aquellos que son pobres de manera individual). Se ha argumentado además que, teniendo en cuenta diversas definiciones de pobreza –incluyendo enfoques relacionales y de privaciones múltiples–, una zona puede, simple y sencillamente, padecer pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

- Bramley, G. 1997 “Poverty and local public services” en Gordon, D. y Pantazis, C. (eds.) *Breadline Britain in the 1990s* (Aldershot: Avebury).
- Bulmer, M. 1986 *Social Science and social policy* (Londres: Allen & Unwin).
- Lee, P.; Murie, A. y Gordon, D. 1995 *Area measures of deprivation: a study of current methods and best practices in the identification of poor areas in Great Britain* (Birmingham: University of Birmingham).
- Macintyre, S. 1997 “What are spatial effects and how can we measure them?” en Dale, A. (ed.) *Exploring National Survey and Census data: the role of locality and spatial effects* (Manchester: Cathie Marsh Centre for Census and Survey Research).

ASILO DE POBRES, PRUEBA DE INGRESO

Las instituciones llamadas asilos de pobres establecidas por las LEYES DE POBRES de Gran Bretaña buscaban alejar a los pobres de la solicitud de asistencia. Diseñadas para asegurar el principio de MENOR ELEGIBILIDAD (ver PAUPERISMO), los asilos intentaban que la solicitud de asistencia se convirtiera en algo complicado y degradante para los pobres.

Con la reforma de las Leyes de Pobres de 1834, se estableció una “oferta del asilo” que buscaba constituirse en un método eficaz para diferenciar y filtrar a los pobres válidos de los inválidos. Sólo cuando se comprobaba su verdadera indigencia podían ser sometidos al régimen del asilo de pobres que brindaba asistencia. El Informe de la Ley de Pobres de 1834 expresaba: “Si el solicitante no acepta los términos

en que se otorga la ayuda a los pobres, no se le dará nada; si acepta, su obediencia muestra la validez de su petición, es decir, su calidad de indigente válido” (Checkland y Checkland, 1974: 378).

Los internos recibían asistencia institucional mediante “alivio interno”, una suerte de auxilio puertas adentro con un régimen bastante severo. A los que se encontraban en buen estado físico se les prescribían tareas arduas como, por ejemplo, picar piedras. A los ancianos, por su parte, se les asignaban trabajos monótonos como recoger estopa. A fines del siglo XIX se propusieron numerosas alternativas a estos asilos, tales como pensiones estatales para ancianos y “hospicios”.

BIBLIOGRAFÍA

Checkland, S. y Checkland, O. (eds.) 1974 *The Poor Law report of 1834* (Harmondsworth: Penguin).

ASISTENCIA SOCIAL¹

La asistencia social consiste en un dispositivo de ayuda para los más pobres, ya sea en efectivo o en especie (Atkinson, 1995). Por lo general, la asistencia social requiere algún tipo de ANÁLISIS DE PRUEBAS DE MEDIOS y puede estar sujeta a cierta discrecionalidad administrativa y/o profesional.

BIBLIOGRAFÍA

Atkinson, A.B. 1995 *Incomes and the Welfare State* (Cambridge: Cambridge University Press).

AUSTRALIA, ESTUDIOS Y ESTIMACIONES SOBRE POBREZA

La mayoría de los estudios sobre la pobreza en Australia, durante los últimos veinte años, han utilizado el marco conceptual y metodológico desarrollado en 1975 por la Comisión de Investigación sobre la Pobreza de ese país (Saunders y Matheson, 1992). La metodología recomendada por este organismo se conoce como la Línea de Pobreza de Henderson (HPL, *Henderson Poverty Line*) en referencia al nombre del presidente de esa Comisión, Roland Henderson. La fórmula contiene elementos relativos y gubernamentales en su definición y está basada en un estudio emprendido por Henderson, Harcourt y Harper en Melbourne, quienes

1 N. de la T.: Ver CARIDAD para la diferencia entre asistencia laica y religiosa.

explican su método de la siguiente manera: “Para nuestra encuesta de ingresos y necesidades [...] hemos definido como estado de pobreza la situación de un hombre con su esposa (que no trabaja) y dos hijos, donde el ingreso semanal total [...] es menor que el salario básico más los subsidios familiares por hijo [...] Seleccionamos este concepto de línea de pobreza, basado en el salario básico, debido a su importancia respecto a otros conceptos australianos basados en el nivel de vida [...] También porque tiene relevancia internacional, ya que las estimaciones a partir de ganancias e ingresos promedio y tasas de servicios sociales básicos resultan comparables con las líneas de pobreza que se han probado en algunas encuestas llevadas a cabo en otros lugares [...] A propósito nos hemos limitado a un estudio de la pobreza determinada por la relación entre el ingreso de una familia y sus necesidades normales [...] No fue nuestro objetivo estudiar las causas personales de la pobreza, ni la incidencia en el ciclo de vida de las personas, ni su perpetuación; objetivos de este tipo nos hubieran conducido a profundizar en temáticas del campo de la Sociología de la pobreza [...] En base a estos supuestos, consideramos que la pobreza es una norma relativa que debe ser definida en relación con el nivel de vida medio de la comunidad en la que vivimos” (Henderson et al., 1970).

En la introducción al estudio, los autores sostienen que utilizaron “una definición de pobreza tan austera que la vuelve irrefutable. Nadie puede argumentar con seriedad que quienes definimos como pobres no lo sean” (Henderson et al., 1970).

La Comisión de la Pobreza de ese país (Commission of Inquiry into Poverty, 1975) utilizó la línea de pobreza de la encuesta de Melbourne de 1966 y la actualizó utilizando los ingresos semanales promedio ajustados según la estación del año. Esto significó que “los conceptos australianos del nivel de vida” reflejaron hasta 1966 los niveles de salario básico y de subvenciones familiares y, desde entonces, los movimientos de salarios semanales promedio (Saunders, 1980). La Comisión de la Pobreza también ajustó la línea de pobreza al tamaño del hogar. En aquel entonces, desafortunadamente, no se contaba con datos del presupuesto doméstico australiano que pudieran utilizarse como base para las ESCALAS DE EQUIVALENCIA, de modo que se usaron las escalas elaboradas en 1954 por el Servicio de Presupuesto de Nueva York. Estas escalas hubieran resultado apropiadas sólo si los patrones de gastos de las familias neoyorquinas en 1954 y los de las australianas en 1973 hubieran sido similares, situación poco probable. Desde 1973 se encuentran públicamente disponibles los trabajos de escalas de equivalencia de la Comisión de la Pobreza, basadas en datos del presupuesto de los hogares australianos.

BIBLIOGRAFÍA

- Commission of Inquiry into Poverty 1975 *Poverty in Australia* (Canberra: AGPS).
- Henderson, R.; Harcourt, A. y Harper, R.J.A. 1970 *People in poverty: a Melbourne Survey* (Melbourne: Institute of Applied Economic and Social Research).
- Saunders, P. (ed.) 1980 "The Poverty Line: methodology and measurement" en *Social Policy Research Center Reports and Proceedings* (Kensington: SPRC-University of New South Wales) N° 2.
- Saunders, P. y Matheson, G. 1992 "Perceptions of poverty. Income adequacy and living standards in Australia" en *Social Policy Research Center Reports and Proceedings* (Kensington: SPRC-University of New South Wales) N° 99.

AXIOMA DE MONOTONICIDAD; AXIOMA DE TRANSFERENCIAS

Se trata de dos condiciones o tests propuestos por Sen (1976: 437-446) que deben satisfacer las mediciones de pobreza.

La monotonicidad afirma que mientras el resto de las variables permanecen constantes, la reducción en el ingreso de una persona ubicada por debajo de la línea de pobreza genera un aumento de la incidencia de la pobreza. Las mediciones que den cuenta de esta situación deberían reflejar los cambios en el ingreso que, sin alterar el número de pobres, pueden sin embargo provocar un aumento en la brecha con respecto a la línea de pobreza.

El axioma de transferencias postula que mientras se mantengan constantes las otras variables, cualquier transferencia de ingresos de una persona por debajo de la línea de pobreza a otra más rica incrementará la incidencia de la pobreza. Las mediciones que den cuenta de esta situación serán sensibles a la distribución de ingresos entre los pobres.

La TASA DE INCIDENCIA DE LA POBREZA permite conocer el porcentaje de personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Esta medición no respeta ninguno de estos dos axiomas. La BRECHA DE POBREZA, que es el déficit agregado del ingreso de todos los pobres con respecto a la línea de pobreza, es una medición que, si bien cumple con el axioma de monotonicidad, no siempre respeta el axioma de transferencias.

Aunque las mediciones contemplen estos dos axiomas, de todos modos pueden ser objeto de críticas, dado que las transferencias de dinero entre los pobres o los excluidos no cambian necesariamente su situación básica de pobreza. Por ello, en vez de promover mediciones

unidimensionales de la pobreza basadas en los ingresos, se debería considerar el carácter complejo de la privación.

BIBLIOGRAFÍA

Sen, A. 1976 "Poverty: an ordinal approach to measurement" en *Econometrica* (Princeton) Vol. 46.

AYUDA INTERNACIONAL

La ayuda internacional, también llamada ayuda externa o asistencia para el "desarrollo", consiste en la transferencia de recursos financieros, equipos, conocimientos o asistencia técnica hacia países de ingresos medios o bajos. Persigue distintos objetivos, tales como reducir la pobreza o la pobreza extrema; promover el crecimiento económico; luchar contra las epidemias; reducir los efectos producidos por desastres naturales o conflictos armados.

Por lo general, esta ayuda es otorgada por gobiernos, agencias multilaterales u organizaciones no gubernamentales (ONG). A partir de mediados de la década del ochenta, el acceso a estos recursos ha estado sujeto a ciertas condicionalidades (ver CONDICIONALIDAD) o incentivos que obligaban a los países postulantes a favorecer un "mejor gobierno", reducir la corrupción o privatizar sus empresas estatales. La eficacia de este tipo de asistencia para el "desarrollo" es controvertida, ya que no sólo vulnera la soberanía de los países pobres sino que crea relaciones de dependencia (ver TEORÍA DE LA DEPENDENCIA) y convierte el objetivo de la reducción de la pobreza en una mera retórica, introduciendo objetivos que son difíciles o imposibles de alcanzar.

La evidencia empírica muestra que el otorgamiento de la ayuda ha tendido a priorizar el mejoramiento de la calidad de instituciones ya existentes o el fortalecimiento de políticas públicas ya formuladas, de modo que la ayuda hacia los países más pobres con estructuras institucionales débiles resultó relegada (Collier, 1999; McGillivray, 2005). Por otro lado, las políticas de ajuste estructural promovidas por el Banco Mundial y el FMI han mostrado la ineficacia de tales condicionalidades para promover el desarrollo y reducir la pobreza.

Rogerson et al. (2004) plantean que recientemente han surgido nuevos instrumentos para coordinar y proporcionar reglas sobre el acceso y disponibilidad de recursos para la asistencia al desarrollo. La Cuenta del Desafío del Milenio de EE.UU. (*Millennium Challenge Account*), el Fondo Global para la Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, y la Facilidad Financiera Internacional (*International*

Financing Facility) confirman esta nueva tendencia. Al mismo tiempo, casos como la Declaración de las Naciones Unidas sobre Objetivos de Desarrollo del Milenio (POBREZA, DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), que establecen metas globales de reducción de la pobreza, son iniciativas dirigidas a reorganizar el sistema de ayuda internacional a nivel global, aunque los progresos y resultados son aún inciertos.

BIBLIOGRAFÍA

- Collier, P. 1999 *Target aid to performance not promises* (Washington DC: World Bank).
- FMI 2001 *Conditionality in Fund-Supported Programs. Overview, policy development and Review Department* (Washington DC: FMI) 20 de febrero.
- McGillivray, M. 2005 "Aid allocation and fragile States", OECD Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States, Londres, 13-14 de enero.
- Rogerson, A.; Hewitt, A. y Waldenberg, D. 2004 *The International Aid System 2005-2010: forces for and against change* (Londres: Overseas Development Institute).